

Lehrgebiet Politikfeldanalyse
Prof. Dr. Annette Elisabeth Töller

Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom:

Mein Zeichen:
Meine Nachricht vom:

Auskunft erteilt:
Telefon: 02331 987-4843
Telefax: 02331 987-4845
E-Mail: Annette.Toeller@FernUni-Hagen.de
Hausanschrift: Universitätsstr. 41
58097 Hagen

Datum 14.04.2014

Europäisierung der deutschen Gesetzgebung

– Wissenschaftliches Kurzgutachten –

Zusammenfassung

Wenn es um die Frage geht, wie wichtig heute die Europäische Union für das Leben der Menschen in den Mitgliedsstaaten ist, ist eine Möglichkeit, zu untersuchen, in welchem Ausmaß die nationale Gesetzgebung heute „europäisiert“ ist, also europäischen Vorgaben unterliegt. Umstritten ist unter ExpertInnen, wie man die Europäisierung adäquat messen kann. Das vorliegende Kurzgutachten untersucht für die letzten zwei abgeschlossenen Wahlperioden (16. u. 17. WP), also für den Zeitraum von 2005-2013 sowie kursorisch auch für die 15. WP, in welchem Ausmaß die Gesetzgebung des Bundes in verschiedenen Regelungsbereichen europäisiert war, d.h. wie hoch der Anteil der Gesetze war, die (auch) europäische Vorgaben umgesetzt haben. Dabei wird anhand der Datenblätter in der Online-Datenbank DIP ermittelt, ob es dort Hinweise auf relevante europäische Vorgaben gibt.

Die Analyse zeigt, dass die Europäisierungswerte erwartungsgemäß zwischen den Politikfeldern sehr stark variieren. Die niedrigste Europäisierung weist (durchaus nicht überraschend) das Sachgebiet „soziale Sicherung“ auf (Werte unter 10 %). Mittlere Europäisierungswerte lassen sich in den Sachgebieten „öffentliche Finanzen und Steuern“ (um die 20 % europäisierte Gesetze), „innere Sicherheit“, „Arbeit und Beschäftigung“, „Bildung und Erziehung“ sowie „Gesundheit“ ermitteln. Etwas darüber liegen die Sachgebiete „Medien, Kommunikation und Informationstechnologien“ sowie „Energie“. Hohe Werte von 50 % oder sogar mehr europäisierter Gesetze erreichen (ebenfalls nicht überraschend) die Sachgebiete „Verkehr“, „Wirtschaft“, „Umwelt“ und „Landwirtschaft“, wobei sich hier von der 16. zur 17. WP zum Teil noch erhebliche Steigerungen identifizieren lassen. Rechnet man versuchsweise die europäischen Verordnungen hinzu, dann kommt man nur in den am stärksten europäisierten Sachgebieten auf Werte um die 80% (Umwelt: 75%, Landwirtschaft: 86%). Es muss betont werden, dass mit diesen Daten die Europäisierung der Bundesgesetzgebung nur näherungsweise abgebildet werden kann.



Gliederung

I.	Einleitung.....	3
II.	Rechtlicher Kontext.....	3
1.	Grundlagen der EU.....	3
2.	Entwicklung der Kompetenzen.....	4
III.	Politischer Kontext.....	5
IV.	Zur Methode.....	6
1.	Zur Entwicklung der Methode.....	6
2.	Vorgehen für das vorliegende Gutachten.....	7
V.	Daten.....	8
VI.	Ergebnisse.....	9
VII.	Kritische Diskussion der Ergebnisse.....	11
VIII.	Zitierte Literatur.....	14

I. Einleitung

Wenn es um die Frage geht, wie wichtig heute die Europäische Union (EU) für das Leben der Menschen in den Mitgliedsstaaten ist, lässt sich untersuchen, in welchem Ausmaß die nationale Gesetzgebung heute „europäisiert“ ist, also europäischen Vorgaben unterliegt. Europäisierung beschreibt die Wirkungen der europäischen Politik auf der nationalen Ebene, etwa auf die Institutionen oder die politischen Inhalte. Die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf die EU und die Festigung und Vertiefung des Institutionengefüges bezeichnet man hingegen als Integration.

Das vorliegende Gutachten klärt einige rechtliche Grundlagen der EU und ihrer Kompetenzlage (II.), stellt dann den politischen Kontext der Diskussion dar, der mit dem „80 %-Mythos“ beschrieben werden kann (III), um dann eine Methode einzuführen und vorzustellen (IV.), mit der die Europäisierung der Bundesgesetzgebung in den letzten beiden Wahlperioden (2005-2103) ermittelt wird. Im Anschluss werden die Daten präsentiert (V.), die Ergebnisse interpretiert (VI.) und kritisch reflektiert (VII.)

II. Rechtlicher Kontext

1. Grundlagen der EU

Die Europäische Union ist keine intergouvernementale Organisation wie etwa die Vereinten Nationen, sondern eine *supranationale*. Das macht man insbesondere am europäischen Recht fest, das höherrangig ist als das nationale Recht und dieses im Zweifelsfall brechen kann. Die Mitgliedstaaten müssen europäische Richtlinien umsetzen und Verordnungen direkt anwenden. Wenn die europäischen Normen im Konflikt mit nationalen Rechtsnormen stehen, hat das europäische Recht Vorrang. U.a. darüber wacht der Europäische Gerichtshof (EuGH). Die Europäische Union kann aber (nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung) nur in den Bereichen gesetzgeberisch tätig werden, in denen sie auf Basis der Verträge eine Kompetenz besitzt. In diesen Verträgen (die letzte Vertragsänderung erfolgte durch den 2009 in Kraft getretenen Lissabon-Vertrag) übertragen die Mitgliedstaaten der Union Kompetenzen zur Regelung ganz bestimmter Bereiche und legen auch die jeweils anzuwendenden Entscheidungsverfahren fest. Man unterscheidet grundsätzlich drei Kategorien von Kompetenzen: Bereiche, in denen die Union ausschließliche Kompetenzen hat, Bereiche geteilter Zuständigkeit und Bereiche, in denen der Union allenfalls eine Unterstützungszuständigkeit zukommt (s.u.). In der Europäischen Union wird nach unterschiedlichen Verfahren entschieden. Das häufigste Verfahren ist das sogenannte ordentliche Gesetzgebungsverfahren (früheres Mitentscheidungsverfahren). Hier hat das Europäische Parlament die Möglichkeit, das Verfahren auch scheitern zu lassen, und verfügt damit über substantielle inhaltliche Mitbestimmungsmöglichkeiten. Formell vorschlagsberechtigt ist allerdings nur die Kommission.

Weil sich das Ausmaß der Kompetenzen der EU also von Regelungsbereich zu Regelungsbereich unterscheidet, kann man auch das Ausmaß der Europäisierung nationaler Gesetzgebung sinnvoll nur für Regelungsbereiche oder allenfalls für Politikfelder untersuchen. Zu erwarten ist, dass sich das Ausmaß der Europäisierung je nach Politikfeld/Regelungsbereich sehr stark unterscheidet.

2. Entwicklung der Kompetenzen

Der Kompetenzbereich der EU hat sich insbesondere seit der Verabschiedung des Binnenmarktprogramms durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA) von 1987 in mehreren Schritten enorm ausgedehnt (Wallace et al. 2010: 7). Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) der Römischen Verträge von 1957 beschränkte sich im Wesentlichen auf eine gemeinsame Zoll- und Agrarpolitik. Das hier bereits formulierte Vorhaben des gemeinsamen Binnenmarkts machte hingegen bis in die 1980er Jahre wenig Fortschritte. Der im EWG-Vertrag avisierte Abbau von Zöllen und Quoten zwischen den Mitgliedstaaten war bereits bis 1968 weitgehend verwirklicht, jedoch blieben darüber hinaus nationale Produkt- und Produktionsstandards bestehen und verhinderten als nicht-tarifäre Handelshemmnisse die Realisierung des Binnenmarkts. Die Einheitliche Europäische Akte bekräftigte nicht nur das Ziel des Binnenmarktes, sie reformierte auch die Entscheidungsverfahren und konkretisierte die Kompetenzen in der Wirtschaftspolitik; dabei wurden auch neue Kompetenzen in den Bereichen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, der Forschung und Technologie sowie der Umweltpolitik und der Regionalpolitik eingeführt. Der Maastrichter Vertrag von 1993 begründete weitere Gemeinschaftskompetenzen im Bereich Bildung und Ausbildung, Kultur, Gesundheitswesen, Verbraucherschutz, Transeuropäische Netze (i. e. spezifische Aspekte von Verkehrspolitik) und Industriepolitik. 1997 wurden die Asyl- und Ausländerpolitik aus der intergouvernementalen Säule in die Gemeinschaftssäule überführt, das Maastrichter Sozialprotokoll in den EG-Vertrag übernommen und zudem Kompetenztitel für eine europäische Beschäftigungspolitik sowie die Zusammenarbeit im Zollwesen in den Vertrag aufgenommen.

Heute werden die Kompetenzen zur Marktschaffung, die im Prozess der europäischen Aufgabenerweiterung bis Mitte der 1990er Jahre gegenüber den Kompetenzen zur Marktähmung klar überwogen, in großem Umfang durch marktregulierende Kompetenzen flankiert. Besonders umfangreiche Kompetenzen genießt die Union (und in diesem Fall die Kommission) heute in den Bereichen Wettbewerbspolitik (Blauberger/Töller 2011), der Außenhandelspolitik (Knodt 2011) sowie der Agrarpolitik (Feindt 2011). Sehr umfassend betätigt sich die Union inzwischen auch in den Bereichen Umweltschutz, Verbraucherschutz, Energiepolitik und Finanzmarktregulierung. Allerdings sagen weder der Umfang des Kompetenzspektrums in einem Tätigkeitsfeld noch der Charakter der Regelungen, zu denen eine Gemeinschaftskompetenz die EU berechtigt, zwingend etwas über die tatsächlichen Aktivitäten der Union in dem jeweiligen Handlungsfeld aus.

Tabelle 1: Zuständigkeiten der Union

Ausschließliche Zuständigkeit
Zollunion
Festlegung der für das Funktionieren des Binnenmarkts erforderlichen Wettbewerbsregeln
Währungspolitik für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist
Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik
gemeinsame Handelspolitik
Abschluss internationaler Übereinkünfte, wenn diese durch Gesetzgebungsakte der Union vorgesehen sind, er notwendig ist, damit sie ihre interne Zuständigkeit ausüben kann oder soweit er gemeinsame Regeln beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern kann
Geteilte Zuständigkeit
Binnenmarkt
Sozialpolitik hinsichtlich der in dem Vertrag genannten Aspekte wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt
Landwirtschaft und Fischerei, ausgenommen die Erhaltung der biologischen Meeresschätze
Umwelt
Verbraucherschutz
Verkehr
transeuropäische Netze (Verkehr, Telekommunikation und Energie)
Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
gemeinsame Sicherheitsanliegen im Bereich der öffentlichen Gesundheit hinsichtlich der im Vertrag genannten Aspekte
Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt (europäische Programme unter Wahrung der Autonomie der Mitgliedstaaten)
Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (unter Wahrung der Autonomie der Mitgliedstaaten)
Unterstützungszuständigkeit
Schutz und Verbesserung der menschlichen Gesundheit
Industrie
Kultur
Tourismus
allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport
Katastrophenschutz
Verwaltungszusammenarbeit

Art. 3, 4, 6 AEUV., vgl. Costa/Brack 2011: 158.

III. Politischer Kontext

Europäisierungswerte sind für die Wissenschaft und für Regierungen interessant sowie auch für die BürgerInnen, etwa um zu wissen, wer überhaupt worüber entscheidet. Sie werden aber auch regelmäßig politisch instrumentalisiert, insbesondere zur Dämonisierung der EU. Seit Jahren gilt die Anzahl von 80 % europäisierter Gesetzgebung als Referenz. Wie konnte eine derart falsche Zahl eine solche Karri-

ere machen? Ihren Ursprung hat diese Zahl in einer Prophezeiung, die der damalige Kommissionspräsident Jacques Delors 1988 vor dem Europäischen Parlament ausgesprochen hatte: „In zehn Jahren werden 80% der Wirtschaftsgesetzgebung, vielleicht auch der steuerlichen und sozialen, gemeinschaftlichen Ursprungs sein“ (EG-Bulletin Nr. 2-367/157 v. 6.7.1988). Diese schon damals durchaus gewagte Prophezeiung entwickelte in den vergangenen 26 Jahren eine bemerkenswerte Eigendynamik. Schon 1991 bezog sich der Beschwerdeführer gegen den Maastrichter Vertrag vor dem Bundesverfassungsgericht hierauf, und bereits zu diesem Zeitpunkt wurde die Prophezeiung – wenn auch nur für einen bestimmten Bereich – zur Diagnose: „Der Beschwerdeführer trägt unter Berufung auf Einschätzungen des Präsidenten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften Delors vor, daß schon bisher nahezu 80 % aller Regelungen im Bereich des Wirtschaftsrechts durch das Gemeinschaftsrecht festgelegt [...] seien“ (BVerfGE 89, 155).

Im Herbst 2004 erlebten die Niederlande eine hitzige Debatte, als Staatssekretär Nicolai behauptete, 60 % aller in den Niederlanden geltenden Gesetze hätten ihren Ursprung in Brüssel. Anfang 2007 behaupteten der ehemalige Bundespräsident Roman Herzog und Lüder Gerken in einem Beitrag in der „Welt“ sogar, heute hätten 84 % der in Deutschland geltenden Gesetze ihren Ursprung in „Brüssel“ und nur noch 16 % würden in „Berlin“ entschieden. Sie stützten sich dabei auf eine vermeintliche Studie des Bundesministeriums für Justiz, die sich bei genauerem Hinsehen als knappe Antwort auf eine parlamentarische Anfrage entpuppt (Bundestagsdrucksache 15/5434). Aus diesem empirisch fragwürdigen Befund leiteten die Autoren Herzog und Gerken eine „schleichende“ und „sachwidrige Zentralisierung“ der Regelungskompetenzen in Brüssel ab und meldeten weitreichende Zweifel an, „ob man die Bundesrepublik Deutschland überhaupt noch uneingeschränkt als parlamentarische Demokratie bezeichnen kann.“ (Die Welt, www.welt.de/dossiers/eu-macht/article720463/Europa-entmachtet-uns-und-unsere-Vertreter.html) Diese These blieb gleichwohl nicht unwidersprochen, u.a. meldete sich Bundestagspräsident Norbert Lammert zu Wort (Links: www.welt.de/dossiers/eu-macht/article766244/Ueber-Macht-und-Ohnmacht-Aepfel-und-Birnen.html; www.princeton.edu/~amoravcs/library/regiert.doc).

2009 befasste sich das Bundesverfassungsgericht in seiner Verhandlung über den Lissabon-Vertrag mit der Frage, ob dieser die deutsche Staatlichkeit gefährde und die Abgeordneten des Bundestages ihrer Entscheidungsbefugnisse beraube – dies wurde *auch* als eine Frage von Zahlen diskutiert (www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html).

IV. Zur Methode

1. Zur Entwicklung der Methode

Über geeignete Methoden, um die Europäisierung der Gesetzgebung zu ermitteln, brüten und diskutieren WissenschaftlerInnen seit Jahren. Lange bevor sich in der Politikwissenschaft der Begriff Europäisierung etablierte (Radaelli 2004), entwickelte Töller 1995 ein Verfahren, in dem sie in den Datenblättern zur Gesetzgebung des Bundes (GESTA) den „europäischen Impuls“ auswertete, eine Kategorie, die seit der 8. Wahlperiode in den Datenbanken des Bundestages geführt wurde (Töller 1995). Der Vorteil gegenüber anderen, später entwickelten Verfahren (s.u.) war, dass neben Richtlinien, die in nationales Recht umgesetzt werden müssen, auch Verordnungen, Ratsbeschlüsse oder EuGH-Urteile

erfasst wurden, sofern sie die Anpassung nationalen Rechts veranlassten. Dieses Verfahren wurde weitergeführt (Töller 2008) und von Kollegen ebenfalls allgemein angewendet (König/Mäder 2008) sowie besonders für die Verkehrspolitik diskutiert (Plehwe 2008). Seit 2005 wurde die Loseblatt-Sammlung GESTA vom „Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge“ (DIP) abgelöst. Weitere Auswertungen mit unterschiedlichen Methoden für verschiedene Länder wurden zwischen 1998 und 2010 vorgelegt: Page legte 1998 eine Studie für Großbritannien vor, Bovens und Yesilkagit (präsentiert 2004, publiziert 2010) für die Niederlande, Blom-Hansen und Christensen für Dänemark (präsentiert 2004, publiziert als Christensen 2010); 2007 entwickelte das Asser-Institut in den Niederlanden ein Verfahren, das auch Europäische Verordnungen mit einrechnet, wandte dieses wegen des hohen Aufwands aber nur auf zwei Politikfelder an (Asser-Institut 2007). 2007 legten Brouard et al. eine Studie für Frankreich vor (Brouard et al. 2007), Müller und Jenny (2010) folgten mit einer Berechnung für Österreich und Raunio und Wiberg (2010) für Finnland. Allerdings sind die Resultate dieser Studien überhaupt nicht vergleichbar, da sie alle unterschiedliche Berechnungsmethoden verwenden und auch mit unterschiedlichen Ressortkategorien und Zeiteinheiten arbeiten (Töller 2010; 2012).

Im Rahmen der wissenschaftlichen Diskussion über verschiedene Methoden wurde auch das Arbeiten mit dem europäischen Impuls kontrovers diskutiert. Während die einen anerkannten, dass hier ein breiteres Spektrum möglicher Europäisierungsquellen abgebildet wird als in den meisten anderen Studien, die nur die Umsetzung von Richtlinien erfassen (Töller 2008: 13f.), stellten andere die Tauglichkeit dieses Instruments grundsätzlich in Frage (Hölscheidt/Hoppe 2010). Anstatt allerdings die Erhebung dieses Parameters zu verbessern, stellte der wissenschaftliche Dienst des Bundestages die Arbeit mit dieser Kategorie 2010 ein (Hölscheidt/Hoppe 2010: 550).

2. Vorgehen für das vorliegende Gutachten

Die Methode des vorliegenden Kurzgutachtens unterscheidet sich in zwei Aspekten von den bisherigen Untersuchungen, u.a. bei Töller (1995, 2008, 2012). Erstens werden die Regelungsgebiete nicht nach Ressorts, sondern nach Sachgebieten geordnet. Das Arbeiten mit Ressortkategorien war immer schon problematisch, weil diese zum einen zu grob, zum anderen politisch definiert und zum dritten durch politische Entwicklungen veränderbar sind (siehe Töller 2008: 12; 2012). Seit der Einführung der Online-Datenbank DIP ist die Arbeit mit (vom Wissenschaftlichen Dienst des Bundestages festgelegten) Sachkategorien möglich (leider erst ab der 16. WP mit einer kohärenten Typologie). Zweitens arbeiten wir hier nicht mehr mit dem europäischen Impuls. Allerdings enthält die online-Gesetzgebungsdatenbank DIP auch nach Abschaffung des europäischen Impulses nach wie vor die wichtigen Informationen, ob ein Gesetz eine (oder mehrere) Europäische Richtlinie(n) oder einen Ratsbeschluss (bzw. Rahmenbeschluss Innen und Justiz) umsetzt oder ggf. auch, ob ein Gesetz an eine Verordnung, neue Beihilfe-Leitlinien der Kommission, ein Urteil des EuGH, den Lissabon-Vertrag oder die Europäische Fiskalunion angepasst werden muss. Auch wenn dies ca. seit Ende 2010 nicht mehr als „europäischer Impuls“ ausgewiesen ist (dieser hat gelegentlich auch „weichere“ Impulse, wie Empfehlungen des Rates oder Beschlüsse des Parlaments oder „anhängiges Vertragsverletzungsverfahren“ berücksichtigt, Töller 2012: 53), sind diese Informationen im Wesentlichen weiterhin in den Datenblättern enthalten.

Wir untersuchen also den Anteil derjenigen verkündeten Bundesgesetze in bestimmten Legislaturperioden und bestimmten Sachgebieten, die europäische Richtlinien oder Ratsbeschlüsse umsetzen oder aufgrund einer Verordnung, neuer Beihilfe-Leitlinien der Kommission, eines Urteils des EuGH, des Lissabon-Vertrags oder der Europäische Fiskalunion angepasst werden, im Vergleich zur Gesamtzahl der verkündeten Gesetze in der jeweiligen Sachkategorie.

Zu beachten ist, dass die direkt anwendbaren Verordnungen nicht systematisch erfasst werden bzw. nur dann, wenn sie die Anpassung eines Gesetzes erforderlich machen. Zwar ist die Herangehensweise in der Studie des Asser-Instituts, die die Verordnungen jeweils mit erfasst hat (Asser 2006), sehr sinnvoll (Töller 2012: 52). Dafür müsste man aber die Sachgebiete der DIP-Datenbank und der EU-Datenbank synchronisieren, was nicht ohne weiteren Aufwand möglich ist (Töller 2008: 16).

Sinnvoll durchführbar, das wurde oben bereits angedeutet, ist eine solche Untersuchung nur nach Regelungsbereichen (hier Sachbereichen) differenziert, da die Kompetenzlage der EU sich sehr stark unterscheidet. Zudem ist eine solche Analyse nur in Politikfeldern sinnvoll, die im nationalen Kontext durch Gesetze geregelt werden (also z.B. nicht in der Außen- oder Verteidigungspolitik) und nur dort, wo sich europäische Einflüsse über europäische Rechtsetzung auch in Gesetzen niederschlagen können. Dies ist etwa in der Umweltpolitik oder der Finanzmarktregulierung der Fall. Hier lässt sich ein starker europäischer Einfluss an hohen Europäisierungswerten nachweisen. In Feldern, in denen die Union ausschließliche Zuständigkeiten hat, wie etwa in der Wettbewerbs- oder der Außenhandelspolitik, und in denen die Kommission eigene, direkt auf den Vertrag gestützte Handlungsmöglichkeiten hat, schlägt sich der europäische Einfluss hingegen nicht oder kaum in nationalen Gesetzen nieder (Töller 2012: 50f.).

Das hier verwendete Verfahren ist nicht perfekt, z.B. weil es aus den genannten Gründen die europäischen Verordnungen nicht berücksichtigt, und weil es natürlich auch nur Aussagen für die Bundes- und nicht für die Landesgesetzgebung machen kann. Aber wenn man sich bewusst ist, welche Aussagen man anhand der Daten treffen und welche man nicht treffen kann (s.u.), trägt es durchaus zu Erkenntnisfortschritt bei.

V. Daten¹

Da der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages die Systematik der Sachgebiete ab der 16. Wahlperiode umgestellt hat, ist ab der 16. Wahlperiode (2005) in der online-Datenbank DIP (dipbt.bundestag.de) eine differenzierte Suche möglich, die wir für die 16. und 17. Wahlperiode nutzen. Allerdings erweisen sich die Daten in einigen Regelungsfeldern als uneinheitlich, d.h. es ergeben sich hier große Unterschiede zwischen der 16. und der 17. Wahlperiode, ohne dass hierfür Ursachen erkennbar wären. Dies ist der Fall in den Sachgebieten „Arbeit und Beschäftigung“ „Innere Sicherheit“

¹ Die Datenerhebung lag in den Händen von Ina Blumenthal und Nesrin Karadayi. Fehler liegen in der Verantwortung der Autorin.

und „Ausländerpolitik und Zuwanderung“. Hier ist es naheliegend, die Daten für die vorangegangene Wahlperiode (die 15. WP von 2002-2005) als dritten Wert zum Vergleich heranzuziehen. Leider ist es derzeit noch nicht möglich, für die 15. oder weiter zurückliegende Wahlperioden dieselben Sachgebiete abzufragen. Daher haben wir für die 15. Wahlperiode für diese Felder hilfsweise Daten mit den alten Sachkategorien erhoben, es muss aber betont werden, dass sich hier gewisse Unterschiede ergeben können.

Tabelle 2: Anteil von Bundesgesetzen mit europäischem Einfluss

Sachgebiet	Anteil europäisierte Gesetzgebung 15. WP ² (2002-2005)	Anteil europäisierte Gesetzgebung 16. WP (2005-2009)	Anteil europäisierte Gesetzgebung 17. WP (2009-2013)
1. Arbeit und Beschäftigung	4 v. 19 = 21,05 %	8 v. 54 = 14,81 %	10 v. 29 = 34,48 %
2. Soziale Sicherung		1 v. 57 = 1,75 %	3 v. 42 = 7,14 %
3. Bildung und Erziehung		3 v. 15 = 20,00 %	3 v. 10 = 30,00 %
4. Medien, Kommunikation Informationstechnologie		7 v. 23 = 30,44 %	10 v. 27 = 37,04 %
5. Innere Sicherheit	5 v. 29 = 17,24 %	14 v. 47 = 29,79 %	3 v. 18 = 16,67 %
6. Gesundheit		11 v. 36 = 30,56 %	7 v. 29 = 24,14 %
7. Landwirtsch. und Ernähr.		22 v. 44 = 50,00 %	20 v. 36 = 55,56 %
8. Ausländerpol.u. Zuwand.	2 v. 4 = 50 %	1 v. 6 = 16,67 %	7 v. 13 = 53,85 %
10. Öffentliche Finanzen, Steuern etc.		19 v. 100 = 19,00 %	22 v. 106 = 20,75 %
11. Wirtschaft		46 v. 98 = 46,94 %	56 v. 98 = 57,14 %
12. Umwelt		27 v. 57 = 47,37 %	25 v. 52 = 48,08 %
13. Energie		8 v. 21 = 38,10 %	12 v. 35 = 34,29 %
14. Verkehr		26 v. 63 = 41,27 %	26 v. 51 = 50,98 %

Quelle: DIP, dipbt.bundestag.de; Hinweis: Einige Gesetze werden in mehreren Sachgebieten geführt.

VI. Ergebnisse

Auffallend sind zunächst die niedrigen Werte im Bereich der „sozialen Sicherung“ (16. WP: 1,75 % und 17. WP: 7,14 %). Dies ist angesichts der Kompetenzlage der EU in diesem Bereich keine Überraschung: Soziale Sicherung ist nach wie vor ein im Wesentlichen von der nationalen Politik bestimmtes Politikfeld, europäische Einflüsse bleiben die Ausnahme.

² Aufgrund der Umstellung der Sachgebiete von der 15. zur 16. Wahlperiode stimmen die Sachgebiete hier nicht vollständig überein. Die Daten der 15. WP sind mit denen der 16. und 17. nicht einfach vergleichbar. Sie dienen nur zur Plausibilisierung in den Fällen, in denen relativ große Unterschiede zwischen den Werten der 16. und 17. Wahlperiode schwierig einzuschätzen waren.

Eher in geringem Maße europäisiert ist auch das Sachgebiet „öffentliche Finanzen, Steuern“, das in beiden untersuchten Wahlperioden einen Wert von etwa 20 % europäisierter Gesetze erreicht. Uneinheitlich ist das Bild im Bereich „innere Sicherheit“. Liegt der Anteil der europäisierten Gesetze in der 16. WP bei knapp 30 %, so sind es in der Wahlperiode darauf nur knapp 17 %. Hier haben wir (mit den genannten methodischen Einschränkungen) zusätzlich die 15. WP untersucht, in der der Anteil an europäisierten Gesetzen ebenfalls bei 17 % liegt. Hier spielen neben Richtlinien auch Ratsbeschlüsse des Rats der Innen- und Justizminister (etwa zur grenzüberschreitenden Terrorismusbekämpfung, zum europäischen Haftbefehl oder zu Europol) eine Rolle, die auf nationaler Ebene umgesetzt werden.

Auch eher im unteren Feld, wenngleich ebenfalls uneinheitlich, stellen sich die Werte im Bereich „Arbeit und Beschäftigung“ dar. In der 16. WP ermitteln wir hier einen Anteil europäisierter Gesetze von knapp 15 %, in der darauffolgenden Wahlperiode erreicht die Europäisierung einen Wert von fast 35 %. Der unter derselben Prämisse wie oben nachermittelte Wert für die 15. WP (21 %) liegt dazwischen. Hier geht es häufig um die grenzüberschreitende Anerkennung von Berufsqualifikationen, um Mindeststandards bei der Arbeitnehmerüberlassung, um Arbeitnehmer-Entsendung oder um europäische Betriebsräte

Im Feld zwischen 20 % und 30 % europäisierter Gesetzgebung befinden sich „Bildung und Erziehung“ (16. WP: 20 %, 17. WP: 30 %) sowie „Gesundheit“ (16. WP: 30,56 %; 17. WP: 24,14 %). Im Bereich „Gesundheit“ sind arzneimittelrechtliche Regelungen der EU, Minimumstandards des Gesundheitsschutzes (z.B. Nichtraucherchutz) sowie auch Fragen der Anerkennung von Berufsqualifikationen in Heilberufen von Bedeutung. Im Feld über 30 % und unter 40 % befinden sich „Medien, Kommunikation und Informationstechnologien“ (16. WP: 30,44 %, 17. WP: 37,04 %) sowie „Energie“ (16. WP: 38,1 %, 17. WP: 34,29%).

Hohe Werte von etwa der Hälfte europäisierter Gesetze weisen die Sachgebiete „Verkehr“, „Wirtschaft“, „Umwelt“ und „Landwirtschaft“ auf. Dabei bleibt der Anteil der europäisierten Gesetze im Sachgebiet „Umwelt“ beinahe stabil (16. WP: 47,37 %, 17. WP: 48,08 %), während er im Sachgebiet „Landwirtschaft“ noch etwas ansteigt (16. WP: 50 %, 17. WP: 55,56 %). In der Umweltpolitik ist man seit vielen Jahren systematisch mit der Umsetzung abfallrechtlicher, wasserrechtlicher und naturschutzrechtlicher Richtlinien beschäftigt, hinzu kommen der europäische Emissionshandel und viele weitere Regelungen für eine grenzüberschreitende Umweltpolitik. Hier gibt es keine großen nationalen Spielräume mehr. Die Landwirtschaftspolitik ist bereits seit den 1960er Jahren hochgradig vergemeinschaftet. Aufgrund der vielen Verordnungen, die die Marktorganisationen für verschiedenste Produkte (von Getreide über Fleisch bis zu Wein) regeln, ist hier das Ausmaß der Europäisierung des Regelungsbereichs erheblich höher, als in den von uns erhobenen Werten deutlich wird.

Im Sachgebiet „Verkehr“ kommt es zu einem Anstieg um 9 Prozentpunkte (16. WP: 41,27 %, 17. WP: 50,98 %, zur Erklärung siehe Plehwe 2008), im Sachgebiet „Wirtschaft“ liegt der Anstieg sogar bei 10 Prozentpunkten (16. WP: 46,94 %, 17. WP: 57,14 %). Hier lässt sich die Ursache für den Anstieg leicht identifizieren: So hat die Umsetzung der Maßnahmen zur europäischen Stabilitätspolitik (zunächst European Financial Stability Facility, EFSF, und dann ab Oktober 2012 der European Stability Mechanism, ESM) in der 17. WP viele Gesetze beeinflusst oder sogar veranlasst. Überdies gab es weitere Richtlinien zur Finanzmarktregulierung, die umgesetzt wurden.

Vergleicht man die Werte mit früheren Studien (z.B. Töller 2008), so fällt auf, dass die Werte insgesamt niedriger sind. Dies ist aufgrund der ja sparsameren Operationalisierung des europäischen Einflusses nach der Abschaffung des europäischen Impulses nicht überraschend.

VII. Kritische Diskussion der Ergebnisse

In der Untersuchung wurde der Anteil der verabschiedeten Gesetze gemessen, für die in DIP verzeichnet ist, dass sie europäische Vorgaben umsetzen bzw. das nationale Recht an diese anpassen. Die Zahlen erlauben keine Aussage darüber, ob es sich bei den europäisierten Gesetzen um wichtige oder weniger wichtige Gesetze handelt, und auch keine Aussage darüber, wie groß (wie umfangreich und intensiv) der europäische Einfluss war. Eine Aussage darüber, ob ein Gesetz nur beschlossen wurde, um eine europäische Richtlinie umzusetzen (diese heißen häufig „Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie XYZ“), oder ob die Umsetzung der Richtlinie nur einen kleinen Teilaspekt des Gesetzes betrifft (wie etwa Fragen der Datenerhebung für Zwecke der Statistik), ob der europäische Einfluss auf den Inhalt sehr weitgehend oder eher marginal war, lassen die quantitativen Befunde nicht zu. Auch ist in den Daten nicht zu erkennen, ob ein Gesetz nur eine europäische Maßnahme oder ein ganzes Paket umsetzt (in letzterem Fall dürfte der substanzielle Einfluss größer sein). In der 16. WP beispielsweise wurde europäisches Recht in der Ausländer- und Zuwanderungspolitik nur durch ein Gesetz (von insgesamt 6) umgesetzt, dies basierte aber auf 11 Richtlinien, die mit dem „Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union“ von 2007 umgesetzt wurden. Überdies gibt es eine gewisse Dunkelziffer, also Gesetze, die sehr wohl europäische Vorgaben umsetzen, die dies aber im Datenblatt nicht aufführen (Hölscheidt/Hoppe 2010: 549). Allerdings ist die Anzahl dieser nach unseren Berechnungen eher gering.

Bei den ermittelten Werten handelt es sich um relative Werte, d.h. es können sich Veränderungen nicht nur durch das Ausmaß der europäischen Regelungstätigkeit (je größer, desto höher die Europäisierungswerte), sondern auch durch das Ausmaß der nationalen Regelungstätigkeit (je größer, desto niedriger die Europäisierungswerte) ergeben.

Überdies wird, wie erwähnt, der Einfluss von europäischen Verordnungen nicht erfasst, die ja grundsätzlich nicht umsetzungsbedürftig sind und an der nationalen Gesetzgebung „vorbei“ wirken. Dies ist nicht nur schwierig, weil man damit den europäischen Einfluss tendenziell *unterschätzt*, sondern auch, weil Richtlinien und Verordnungen in den Regelungsgebieten unterschiedlich verwendet werden und es daher durch die Nichteinbeziehung der Verordnungen zu politikfeldspezifischen Verzerrungen kommen kann.

Wenn man analog zum Verfahren des Asser-Instituts (ungeachtet der Problematik nicht kompatibler Sachgebiete) für die Bereiche Gesundheit, Landwirtschaft und Umwelt für die 17. WP die direkt geltenden europäischen Verordnungen (europäische Datenbank EurLex, eur-lex.europa.eu) mit einrechnet, kommt man beispielsweise für die Gesundheitspolitik (EurLex Sachgebiet Gesundheitsschutz und Gesundheitswesen) auf 19 Verordnungen und somit auf einen Europäisierungsanteil von 54,16% (statt 24,14%), in der Landwirtschaftspolitik (EurLex Sachgebiet Landwirtschaft und Fischerei) mit 78 Verordnungen auf 85,9% (statt 55,85%) und im Bereich Umweltpolitik (EurLex Sachgebiet Umwelt) mit 55 Verordnungen auf 74,77% (statt 48,08%). Allerdings lässt sich dies seriös nicht für alle Sachgebiete

berechnen, weil, wie erwähnt, sich die Sachgebietsystematiken zwischen EurLex und DIP unterscheiden.

Überdies gibt es vielfältige Einflussmöglichkeiten der EU (vor allem der Kommission), die nicht über Richtlinien und Verordnungen erfolgen (Weißbücher, Grünbücher, OMK etc.). Das Verfahren kann zudem nur die Effekte (oder bestimmte Effekte) der sogenannten *positiven Integration* (etwa in Form von Harmonisierungsrichtlinien) abbilden. Die Effekte der *negativen Integration* sind so kaum zu identifizieren, weil sie nationale Gesetzgebung meist nicht beeinflussen, sondern verhindern oder beschränken. Mit negativer Integration bezeichnet man die Imperative der Marktschaffung, die im EU-Vertrag angelegt sind (Scharpf 2008). Daher können die Mitgliedstaaten schon lange viele Maßnahmen nicht mehr beschließen, die z.B. als Handelshemmnisse im Binnenmarkt angesehen und angegriffen werden können: Beispiele sind Verwendungs- oder Importverbote für bestimmte Produkte oder Stoffe. Ein weiterer Europäisierungs-Mechanismus funktioniert so, dass die Mitgliedstaaten häufig schon in der Formulierung von Gesetzen ausloten, wie diese gestaltet sein müssen, damit sie EU-rechtskonform sind (Blauberger 2011). Auch dies können wir im Normalfall nicht abbilden. Grundlegender ist folgende Kritik: Die Logik der oben stehenden Analysen suggeriert, dass die Mitgliedstaaten gewissermaßen „Opfer“ der europäischen Regelungsbestrebungen, manche sagen auch „Regelungswut“, seien. Das ist aber so nicht richtig. Denn die Mitgliedstaaten, genauer die Regierungen, sind an der Entstehung dieser Regelungen, an der europäischen Gesetzgebung, essentiell beteiligt. Zwar hat die Europäische Kommission rechtlich gesehen das Initiativmonopol. Politisch gesehen haben aber viele Initiativen der Kommission ihren Ursprung in den Mitgliedstaaten. Nicht selten sogar versuchen mitgliedstaatliche Akteure, z.B. aus der Ministerialbürokratie, Ideen, für die sie im eigenen Land keine Mehrheit sehen, auf der EU-Ebene anzuschleppen. Das kann aber nur funktionieren, wenn die Kommission das auch für eine gute Idee hält. Dann sind die Mitgliedstaaten über den Rat an der Beschlussfassung wesentlich beteiligt (wie auch das Europäische Parlament), auch wenn die meisten Materien inzwischen mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden, einzelne Mitgliedstaaten also unterliegen könnten. Die dann verabschiedete Richtlinie muss in der Tat anschließend vom mitgliedstaatlichen Gesetzgeber (in Deutschland meist der Bundesgesetzgeber, manchmal aber auch 16 Landesgesetzgeber) in nationales Recht umgesetzt werden. Dabei sind im Allgemeinen Ziele und Inhalte vorgegeben, es bestehen aber noch Gestaltungsspielräume für die Umsetzung. Allerdings kann genau dies auch für politische Instrumentalisierung genutzt werden (Saurugger/Radaelli 2008). Bekannt ist vor allem der Mechanismus des „Goldplating“. Goldplating beschreibt, dass nationale Politiker auf eine europäische Vorgabe „draufsatteln“ und deutlich mehr regulieren wollen. So hat eine Studie des Potsdamer Forschers Knoth die Einführung der Einbürgerungstests im Jahr 2008 untersucht und gezeigt, dass die Bundesregierung als Begründung die Umsetzungspflichten europäischer Richtlinie angeführt hat (hier geht es genau um die oben erwähnten, in der 16. WP umgesetzten 11 Richtlinien), in denen allerdings von solchen Tests keine Rede ist (Knoth 2014).

Es wäre also deutlich zu einfach, die Mitgliedstaaten als passive Empfänger des europäischen Rechts zu verstehen. Die mitgliedstaatlichen Regierungen, aber auch die nationalen Parlamente, die Bundesländer und nicht zuletzt die Abgeordneten im Europäischen Parlament, die ja zunehmend in ihren nationalen Parteien verwurzelt sind, ebenso wie nationale Firmen und Verbände sind alle in Brüssel an der Entstehung europäischen Rechts beteiligt.

Was bedeutet die umfassende Regelungskompetenz der EU für die BürgerInnen? Das lässt sich natürlich so einfach nicht beantworten. Sicher verfolgt die EU nicht, wie z.B. im Zusammenhang mit dem französischen Referendum häufig behauptet, ein durchweg „neo-liberales Projekt“. Manche Kompetenzen und Maßnahmen laufen eher auf eine Schaffung von Märkten hinaus, andere eindeutig auf eine Korrektur von Märkten. Innerhalb des Institutionengefüges wird die Kommission eher als Marktverfechterin gesehen, während das Europäische Parlament sich hingegen eher als Anwalt z.B. der Umwelt und der Verbraucher hervortut.

Für den Verbraucherschutz beispielsweise hat die EU schon viel für die BürgerInnen erreicht. So wurde gerade Ende 2013 ein Richtlinienentwurf in der ersten Lesung vom Europäischen Parlament beschlossen, wonach in Zukunft jeder, der seinen rechtmäßigen Wohnsitz in der EU hat, Anspruch auf Zugang zu grundlegenden Kontodiensten haben soll. Damit wird erstmals ein Recht bestehen, das Banken vor allem armen Menschen bislang regelmäßig verweigern können. Schon in der Vergangenheit wurden mehrfach Gebühren, etwa für Roaming, gesenkt. Jüngst hat das Europaparlament in erster Lesung einem Verordnungsentwurf zur Telekommunikation zugestimmt, nach dem die Roaming-Gebühren bis Ende 2015 abgeschafft werden sollen – sechs Monate früher als von der EU-Kommission vorgeschlagen. Zudem stehen aktuell (wenn auch nicht zufällig in Zeiten des Europa-Wahlkampfes) die Gebühren für die Nutzung von Kreditkarten auf dem Prüfstand. Auch die Verbesserung der Rechte von Fluggästen ist der EU zu verdanken. Nach einem EuGH-Urteil von 2000 wurden in Deutschland 2003 die Regelungen für die Bereitschaftsdienste von Ärzten dahingehend geändert, dass die Bereitschaftszeit nun als Arbeitszeit gilt und folglich die zuvor üblichen Dienstzeiten über mehr als 24 Stunden abgeschafft wurden (vermutlich nicht nur zum Wohl der ÄrztInnen, sondern auch der PatientInnen in Deutschland).

Auch prozedural hat die EU in Deutschland einiges verändert. Beispielsweise erhielten die Umweltverbände durch die europäische Umsetzung der Aarhus-Konvention das Verbandsklagerecht, das ihnen bis dahin immer verwehrt worden war, und der Europäische Gerichtshof stärkte dieses mit einem Urteil von Mai 2011 noch einmal (EuGH Rs. 115/09: I-16).

VIII. Zitierte Literatur

- Asser- Institut 2007. Pilot-Monitor EU Involved (Den Haag: Asser Institute).
- Blauberger, Michael 2011. With Luxemburg in mind...the remaking of national policies in face of ECJ jurisprudence. In: Journal of European Public Policy, 19 (1), 109-126.
- Blauberger, Michael; Töller, Annette Elisabeth 2011. Competition Policy. In: Heinelt, Hubert und Knodt, Michèle (Hrsg.): Policies within the EU Multi-Level System. Instruments and Strategies of European Governance, Baden-Baden: Nomos, 123-152.
- Bovens, Mark; Yesilkagit, Kutsal 2010. The EU as Lawmaker: The impact of EC-directives on National Regulation in the Netherlands. In: Public Administration, 88 (1), 57-54.
- Brouard, Sylvain; Costa, Olivier; Kerrouche, Eric 2007. The Europeanization of French Lawmaking: levels, Modes and Institutional Impact". Paper presented at APSA Conference, Chicago.
- Christensen, Joergen G. 2010. Keeping in Control: The Modest Impact of EU on Danish Legislation. In: Public Administration 88, 18-35.
- Costa, Olivier; Brack, Nathalie 2011. Le fonctionnement de l'Union européenne. Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles.
- Feindt, Peter H. 2011. Agriculture Policy. In: Heinelt, Hubert; Knodt, Michèle (Hrsg.): Policies within the EU Multi-Level System, Baden Baden: Nomos, 205-230.
- Hölscheidt, Sven; Hoppe, Tillmann 2010. Der Mythos vom „europäischen Impuls“ in der deutschen Gesetzgebungsstatistik. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 2010, 543 - 551.
- Jenny, Marcelo; Müller, Wolfgang C. 2010. From the Europeanization of Law-Making to Europeanization of National Legal Orders: The Case of Austria, Public Administration 88 (1), 36-56.
- Knoth, Alexander 2014. Krise der deutschen Nation? Legitimierung politischer Zugehörigkeit am Beispiel Deutschlands, in: Dammayr, Maria/ Gras, Doris/ Rothmüller, Barbara (Hrsg.), Legitimität. Gesellschaftliche, politische und wissenschaftliche Bruchlinien der Rechtfertigung, Wien: Wiener Verlag für Sozialforschung, i.E.
- Knodt, Michèle 2011. Common Commercial Policy. In: Heinelt Hubert; Knodt, Michèle (Hrsg.): Policies within the EU Multi-Level System, Baden Baden: Nomos, 59-80.
- König, Thomas; Mäder, Lars 2008. Das Regieren jenseits des Nationalstaates und der Mythos einer 80 - Prozent- Europäisierung in Deutschland. In: Politische Vierteljahresschrift, 49, 438-463.
- Page, Edward 1998. The Impact of European Legislation on British Public Policy Making: A Research Note, Public Administration, 76, 803-809.
- Plehwe, Dieter 2008. Transformation europäischer Governance im Bereich Verkehrspolitik, Integration, 31 (3), 290-306.

- Radaelli, Claudio M. 2004. Europeanization: Solution or Problem? *EloP* 8 (16). <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm> (Stand 08.04.2014).
- Raunio, Tapio; Wiberg, Matti 2010. How to Measure the Europeanization of a National Legislature? In: *Scandinavian Political Studies*, 33 (1), 211-217.
- Saurugger, Sabine; Radaelli, Claudio 2008. The Europeanization of Public Policies: Introduction, *Journal of Comparative Policy Analysis*, 10 (3), 211-217.
- Scharpf, Fritz W. 2008. Negative und Positive Integration. In: Höpner, Martin; Schäfer, Armin (Hrsg.): *Die politische Ökonomie der europäischen Integration*, Frankfurt a. M.: Campus, 49-88.
- Töller, Annette Elisabeth 1995. *Europapolitik im Bundestag* (Frankfurt a.M. Peter Lang).
- Töller, Annette Elisabeth 2008. Mythen und Methoden. Zur Messung der Europäisierung der Gesetzgebung des Deutschen Bundestages jenseits des 80%- Mythos, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 39 (1), 3-17.
- Töller, Annette Elisabeth 2010. Measuring and Comparing the Europeanization of National Legislation – A Research Note, *Journal of Common Market Studies*, 48, 413-440.
- Töller, Annette Elisabeth 2012: Concepts of Causality in Quantitative Approaches to Europeanization. In: Radaelli, Claudio; Exadactylos, Theofanis (Hrsg.): *Establishing Causality in Europeanization Research*. London: Palgrave Macmillan, 44-63.
- Wallace, Helen; Pollack, Mark A.; Young, Alasdair R. 2010. *Policy-Making in the European Union*. New York: Oxford University Press.